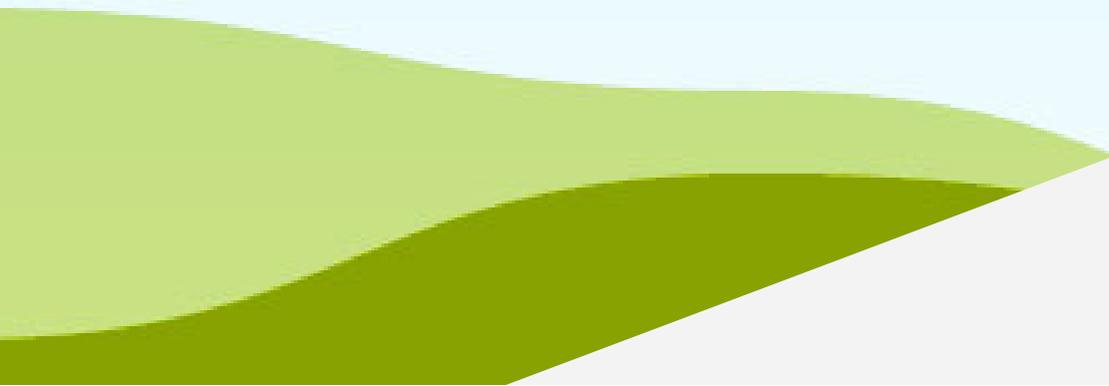


# **AVALIAÇÃO DO CONTROLE INTERNO DE MUNICÍPIOS SOB JURISDIÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DE MATO GROSSO DO SUL**



---

Relatório técnico apresentado pelo mestrando Marcelo Pereira da Silva ao Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede, sob orientação do docente Prof. Dr. Fernando Thiago, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública



Resumo

03

Contexto: Sistema de Controle  
Interno de Municípios

04

Público-alvo da proposta

07

Descrição da situação-problema

10

Objetivos da proposta de intervenção

11

Diagnóstico e análise

13

Proposta de intervenção

18

Responsáveis pela proposta de  
intervenção e data

21

SUMÁRIO

## RESUMO

Com base em estudos sobre os conceitos, princípios e normas de controle interno, este projeto teve como objetivo investigar os aspectos da conformidade da atual estrutura, modo de funcionamento e atuação dos órgãos de controle interno de municípios sul-mato-grossenses discutindo a sua relevância como instrumento de melhoria da administração pública, voltada à concretização dos direitos e garantias dos administrados – usuários (efetividade da governança) e legitimação do Estado (governabilidade). Selecionou-se a estrutura de controle interno de municípios sob jurisdição do Tribunal de Contas de Mato Grosso do Sul, avaliando sua existência, se é necessária e, se é suficiente para atingir seus objetivos constitucionais e legais. A pesquisa proposta tem um caráter descritivo e com ênfase em abordagens quantitativas, utilizando o método de análise documental em que apresenta uma descrição quantitativa, a partir do estudo de uma amostra de documentos selecionados para atendimento ao objetivo proposto. Os dados foram coletados por meio de processos de Prestação de Contas de Governo disponibilizados ao Tribunal de Contas do Estado.

Os municípios selecionados para esta pesquisa foram os quatro com maior orçamento anual e os quatro com menor orçamento anual do Estado de Mato Grosso do Sul. Os resultados mostraram que os sistemas de controle interno desses municípios apresentam-se minimamente sistêmicos e em estágio embrionário. Em termos de recursos humanos apresentaram dificuldades em relação à conformidade com a legislação, rotatividade de pessoal e participação no encaminhamento da prestação de contas ou nas respostas a intimações do Tribunal. Em relação aos controles preventivos, detectivos, corretivos e diretivos, como leis e normas regulamentares, inspeções, auditorias entre outros, são pouco eficientes, ineficientes ou mesmo não existem ações de controle. Em termos de transparência fiscal ativa, foi evidenciado que os controles internos ainda não atendem o quesito de que todas as informações sejam amplamente divulgadas e tem participação do órgão central do sistema. Por fim, observa-se que as deficiências de controle interno têm influenciado na utilização e aplicação eficiente dos recursos públicos.



Este trabalho tem por objetivo avaliar a estrutura de controle interno de municípios e sua relação com o Processo de Prestação de Contas, demonstrando para subsidiar a melhoria da gestão político-administrativa.

## CONTEXTO

De forma progressiva, estamos vendo as necessidades dos cidadãos mudando e por causa da crescente conscientização da população possibilitada a partir da inovação tecnológica (ferramentas de comunicação). Por um lado, os cidadãos têm expectativas altas concernentes aos serviços públicos e intervenções governamentais. Por outro lado, os gestores públicos e os políticos eleitos têm ambições crescentes quanto à melhoria dos mecanismos de governança pública e ao controle mais rígido. Consequentemente, as tarefas públicas tornaram-se cada vez mais complexas e se transformaram em “emaranhados de problemas” ou até mesmo “problemas iníquos” - problemas que muitas vezes são difíceis de resolver por uma única entidade ou incluem muitas camadas diferentes de complexidade.

Assim, legitimamos um Estado Democrático de Direito com a aproximação do cidadão às suas demandas junto ao Estado, visando atingir o bem comum. Nesse contexto, a governança, a governabilidade, a accountability e a gestão pública são interdependentes. Ou seja, a boa governança, ocorre com a aproximação entre o cidadão e o Estado, isto aumenta a governabilidade, e atrelada aos princípios da transparência e accountability, com consequências no controle social e a busca do bem comum.

Desse modo, destacamos a importância do tema do controle da Administração Pública. Assim, pressupomos que a adequação e eficiência da estrutura do controle é requisito para a boa administração com um controle interno preventivo, o que em última análise constitui um processo de cidadania.



O controle interno tem adquirido grande relevância, em razão das novas competências dos gestores e ao Estado com o advento da Constituição Federal de 1988.



## CONTEXTO

Dessa maneira, temos a relação imediata da governança com uma gestão pública eficiente, desta forma, apresenta como continuidade do modelo de Administração Pública gerencial, também focada em eficácia. Além do mais, sua aplicação é de grande relevância em relação às vantagens para sociedade, ainda mais que nesse novo modelo a população têm acesso aos espaços onde participam das decisões políticas. A Governança Pública, não deixa de obedecer ao princípio constitucional da legalidade, que servirá como base para Administração Pública, sendo obrigatória em relação às ações dos gestores públicos.

Ademais, também observamos que o controle das ações do poder público adquiriu relevância no âmbito da Administração, indicando uma grande preocupação dos gestores quanto à existência de instrumentos mais eficientes nos órgãos ou entidades em que são responsáveis, seja no âmbito interno e/ou externo. Contudo, limitamos as fronteiras deste trabalho em sua essência ao Controle Interno.

Avistamos que o controle interno tem adquirido grande relevância, em razão das novas competências atribuídas aos gestores e ao Estado com o advento da Constituição Federal de 1988, respectivas emendas e a dinâmica da legislação infraconstitucional. Assim, pressupomos que a adequação e eficiência da estrutura do controle, em todas as suas dimensões, é requisito para a boa administração com um controle interno preventivo, o que em última análise constitui um processo de cidadania.

De outro modo, conforme nossas pesquisas, o controle interno sob seu enfoque preventivo, funcionando de maneira correta, deveria se constituir num arcabouço de informações, das mais variadas áreas do governo, contribuindo para a tomada de decisão por parte do gestor. Esse tipo de controle não representa sua potencialidade e efetividade, nem mesmo demonstra a plenitude de suas funções, devendo também sê-lo efetivo concomitantemente e a posteriori.



temos a convicção que o tema controle tem suscitado intensos debates não só nos meios jurídicos, mas também na vertente política e institucional dentro de um Estado Contemporâneo.



Vislumbramos que há um postulado de que o controle interno se constitui apenas como órgão de apuração de irregularidades. Desse jeito, verificamos que tal noção acarretou e acarreta para o gestor dificuldade na sua implantação, pois existe o receio de que controle traria empecilhos à administração, visto impor-lhes limites e procedimentos que, por sua vez, dificultariam e limitariam seus atos de gestão.

Desta forma, para nós independentemente de quem promova determinada decisão, o controle interno pode propiciar que esta seja melhor, segura e mais bem fundamentada, em razão dos subsídios originados pela análise dos dados recebidos e tratados. Assim, justificamos a necessidade da busca por atingir princípios elementares da governança pública, representados na prestação de contas (accountability), transparência (disclosure), responsabilidade (responsibility) e equidade (fairness).

Fundamentamos o presente estudo em conceitos, princípios e normas de controle interno. Este, o controle interno, também denominado de controle interno administrativo da administração pública, foi reestruturado no Brasil desde a implantação na União por meio da Medida Provisória nº 480, em 27 de abril de 1994, acompanhando as respectivas mudanças estruturais do Estado e da gestão.

A metodologia que utilizamos caracteriza-se como descritiva e qualitativa, utilizando a técnica de pesquisa documental. Os dados foram coletados em documentos no sistema e-TCE do Tribunal de Contas do Estado bem como verificações no Cadastro de Jurisdicionados - e-CJUR por meio de processos de Prestação de Contas de Governo disponibilizados ao Tribunal de Contas do Estado.

Assim, realizamos o estudo a partir dos aspectos da conformidade da atual estrutura, modo de funcionamento e atuação dos órgãos de controle interno desses municípios discutindo a sua relevância como instrumento de melhoria da administração pública, voltada à concretização dos direitos e garantias dos administrados - usuários (efetividade da governança) e legitimação do Estado (governabilidade). Dessa forma a problemática consiste em saber: Como o sistema de controle interno está sendo executado na gestão municipal desses municípios em função da Prestação de Contas com Responsabilização?

Desse modo, ocorre uma mudança de mentalidade, em que o controle interno passa a ser um aliado dos gestores públicos ao corrigir eventuais falhas na administração dos recursos públicos quanto a obediência ao princípio da legalidade administrativa e na comprovação e constatação de resultados em convergência aos valores e princípios aplicados no setor privado.

O controle interno compreende o plano de organização e todos os métodos e medidas adotadas numa empresa para proteger seu ativo, verificar a exatidão e fidedignidade de seus dados contábeis, incrementar a eficiência operacional e promover a obediência às diretrizes administrativas.

## PÚBLICO-ALVO

Esta pesquisa caracteriza-se como descritiva e qualitativa, utilizando a técnica de pesquisa documental. A pesquisa qualitativa se destina ao levantamento em que apresenta uma descrição qualitativa de tendências, atitudes e opiniões de uma população ou testes para associações entre as variáveis de uma população, a partir do estudo de uma amostra dessa população, segundo Creswell (2021).

Os dados foram coletados dos seguintes documentos no sistema e-TCE do Tribunal de Contas do Estado: a) Ato de Nomeação do Controlador Interno; b) Demonstrativo Contábeis; c) Pareceres do Controle Interno Municipal; d) Análise dos Auditores Estaduais de Controle Externo – ACE ou dos Técnicos de Controle Externo – TCEX; e) Pareceres dos Auditores Substitutos de Conselheiros – ASC; e, f) Pareceres Prévios; bem como verificações no Cadastro de Jurisdicionados – e-CJUR por meio de processos de Prestação de Contas de Governo disponibilizados ao Tribunal de Contas do Estado. Essas informações permitiram inferir a situação em que se encontra cada ente federado bem como possibilidades de melhoria.

A amostra nesta pesquisa foi realizada nos quatro municípios com maior orçamento anual e os quatro com menor orçamento anual do Estado de Mato Grosso do Sul, tendo em vista a necessidade de evidenciar o comportamento tanto em entes com mais possibilidade de obter recursos quanto dos municípios menores em relação aos aspectos econômicos. Utilizou-se para esse fim, a coleta de dados pela Internet via análise documental dos processos para emissão de pareceres prévios das contas de governo emitidos pelo respectivo Tribunal de Contas, no período de 2016 a 2020, em virtude do prazo legal para emissão do referido parecer, mais especificamente na análise da Unidade Técnica e no parecer do Auditor do Corpo Especial bem como outro documento disponibilizado no respectivo processo de Prestação de Contas.

Com base no referencial teórico-normativo, mas com limitação dos aspectos a serem pesquisados, em virtude do tempo e ausência de disponibilidade de dados e informações referentes às outras variáveis resultantes do referencial teórico, os dados coletados foram baseados nas variáveis: a) competências dos recursos humanos; b) controles preventivos, detectivos, corretivos e diretivos; c) as deficiências de controle interno aumentam à medida que a condição financeira se deteriora; e, d) a divulgação de informações financeiras na Internet e o sistema controle interno é assegurada por meio do portal da transparência.

## DADOS

### ▶ Processos de Emissão de Parecer Prévio – 2016–2020

CAMPO GRANDE  
CORUMBÁ  
DOURADOS  
TRÊS LAGOAS  
CORGUINHO  
FIGUEIRÃO  
RIO NEGRO  
ROCHEDO

Quadro 1

Variáveis	Parâmetros	Fontes
<p><b>a) competências dos recursos humanos</b></p>	<p><b>Identificar o pessoal do órgão responsável pelo controle interno e demais servidores responsáveis por controle administrativo e contábil e verificar se possuem a competência necessária (educação, treinamento, experiência suficiente e atitude mental).</b></p>	<p><b>Sumaryati et al. (2020), Dewi et al. (2019) e Priono et al. (2019).</b></p>
<p><b>b) controles preventivos, detectivos, corretivos e diretivos</b></p>	<p><b>Identificar se existem os respectivos controles em sistemas e pessoal em cada órgão com legislação, processos, fiscalização, prestação de contas e avaliação.</b></p>	<p><b>Lartey et al. (2020).</b></p>
<p><b>c) as deficiências de controle interno aumentam à medida que a condição financeira se deteriora</b></p>	<p><b>Comparar a evolução financeira no período de 2016 a 2020 dos Demonstrativos de Fluxo de Caixa. Verificar se existem controles internos em caso de insuficiência de caixa. Identificar estratégias para melhorar condições financeiras em declínio.</b></p>	<p><b>Kim e Matkin (2019).</b></p>
<p><b>d) a divulgação de informações financeiras na internet e o sistema controle interno é assegurada por meio do portal da transparência</b></p>	<p><b>Identificar no período de 2016 a 2020 se disponibiliza na internet os planos, todos os orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos. Atende ou não.</b></p>	<p><b>Moreno-Enguix, Gras-Gil e Henández-Fernández (2017) e Priono et al. (2019).</b></p>



## DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA

A obrigatoriedade da criação e efetivo funcionamento do controle interno pela Administração Pública Municipal no Estado de Mato Grosso do Sul ainda é alvo dos órgãos de fiscalização externa, como os Tribunais de Contas do Estado ou da União e o Ministério Público em função da escassez de recursos e da existência de práticas patrimonialistas. Em consequência, hoje, a falta do controle interno deixa uma lacuna na maioria dos municípios do Estado e provavelmente do Brasil.

Ademais, o que se observa em pesquisas junto à quase totalidade dos municípios, não só os de pequeno, mas também os de grande porte é um controle interno apenas formal, para cumprir a Constituição e a Prestação de Contas ou fiscalização.

Partindo da necessidade de definição do problema que conduzirá este estudo, buscamos explicá-lo, considerando que o mesmo versa sobre a necessidade do controle interno como instrumento de aprimoramento da administração pública.

Com efeito, para a pesquisa proposta, a orientação metodológica é fundamentada na análise do controle interno de municípios sul-mato-grossenses quanto a sua implantação, estrutura em pessoal e atividades desenvolvidas, sobretudo quanto a disponibilidade destas informações para subsidiar a tomada de decisão, bem como sua relação com o Processo de Prestação de Contas, buscando assim responder à seguinte indagação: Como o sistema de controle interno está sendo executado na gestão municipal de municípios sul-mato-grossenses em função da Prestação de Contas com Responsabilização?

# OBJETIVOS DA PROPOSTA

Para melhor compreensão deste estudo, é necessário de imediato apresentar os objetivos da pesquisa.

## Objetivo Geral

O objetivo geral deste estudo é dispor sobre a necessidade de Avaliar o Sistema de Controle Interno – SCI de municípios sob jurisdição do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul e sua relação com o Processo de Prestação de Contas apresentado, demonstrando assim a importância de promover a instituição e manutenção do controle interno como fonte de informações para subsidiar a melhoria da gestão político-administrativa.

No intuito de dar atendimento ao objetivo geral proposto, impõe-se delimitar as metas específicas dentro do presente trabalho.

## Objetivos Específicos

Como objetivos específicos, este trabalho pretende:

1. Descrever a estrutura de pessoal, normativa e de funcionamento do SCI existente nos municípios;
2. Verificar as deficiências e boas práticas do SCI;
3. Apresentar proposta de estrutura para avaliação do SCI dos municípios.

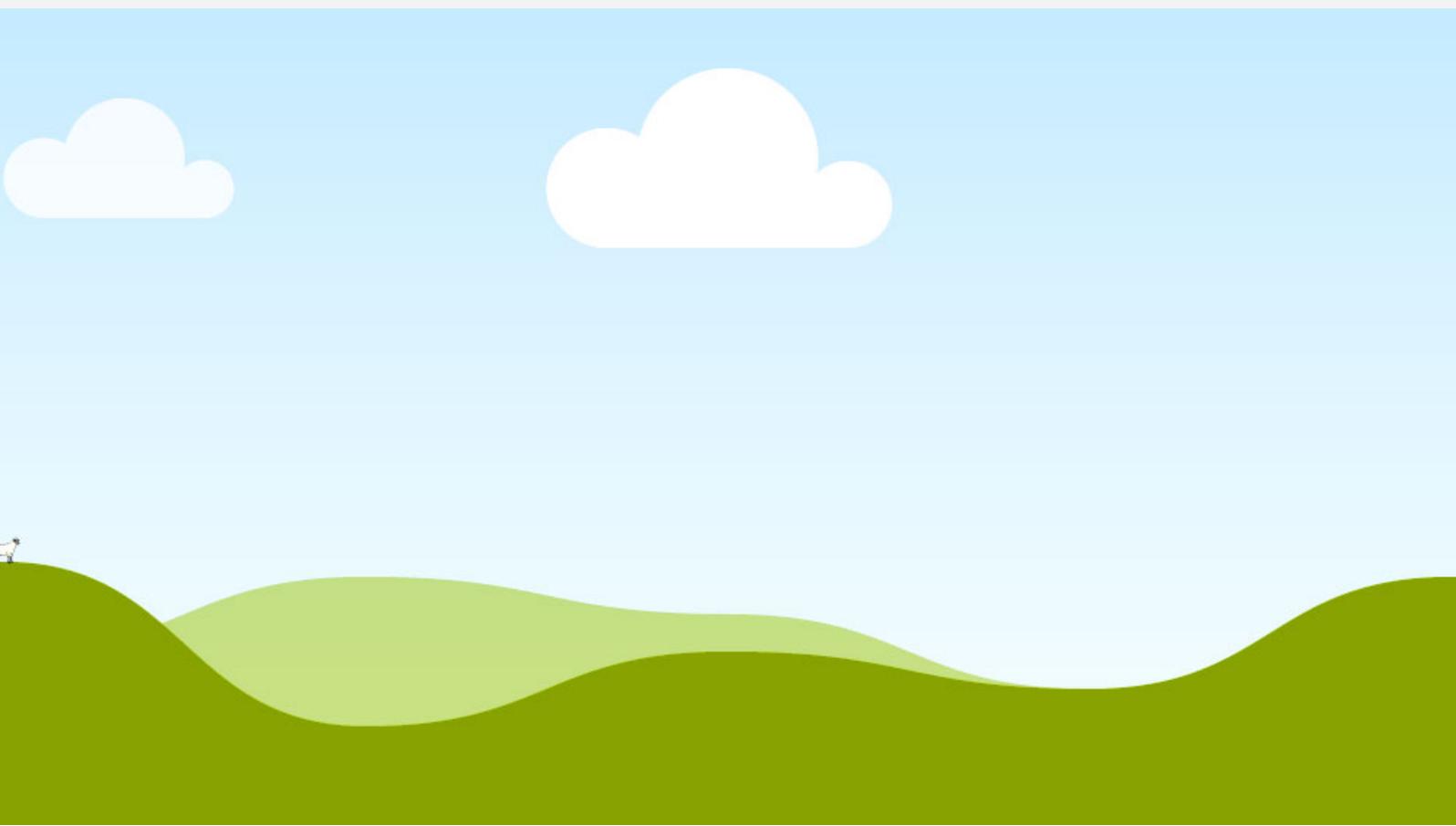
## JUSTIFICATIVA

A Administração Pública atual é limitada pela premissa de que para demandas ilimitadas existem recursos limitados. É fundamental o controle desses recursos para evitar desperdícios. Desse modo, quem mais importante para agir no processo do que o Controle Interno? Este, dentro de suas competências e habilidades pode ter atitudes pró-ativas e pode estabelecer uma linha de defesa mais aproximada e de forma concomitante aos fatos e eventos que ocorrem naquele ente público.

Nessa linha, este estudo pode contribuir para avaliar o papel desempenhado pelo Controle Interno nos municípios sul-mato-grossenses com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços públicos. Dessa forma, essa pesquisa tem a finalidade de evidenciar as consequências que a implantação do controle interno pode trazer para a boa governança.

Nesse momento, para o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul, o controle interno é o mais importante aliado para auxiliar os gestores a administrar com vigilância para evitar desperdícios e assim disponibilizar recursos com qualidade.

Portanto, trata-se de uma justificativa gerencial a realização desta pesquisa, contribuindo tecnicamente com os municípios envolvidos e com o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul.



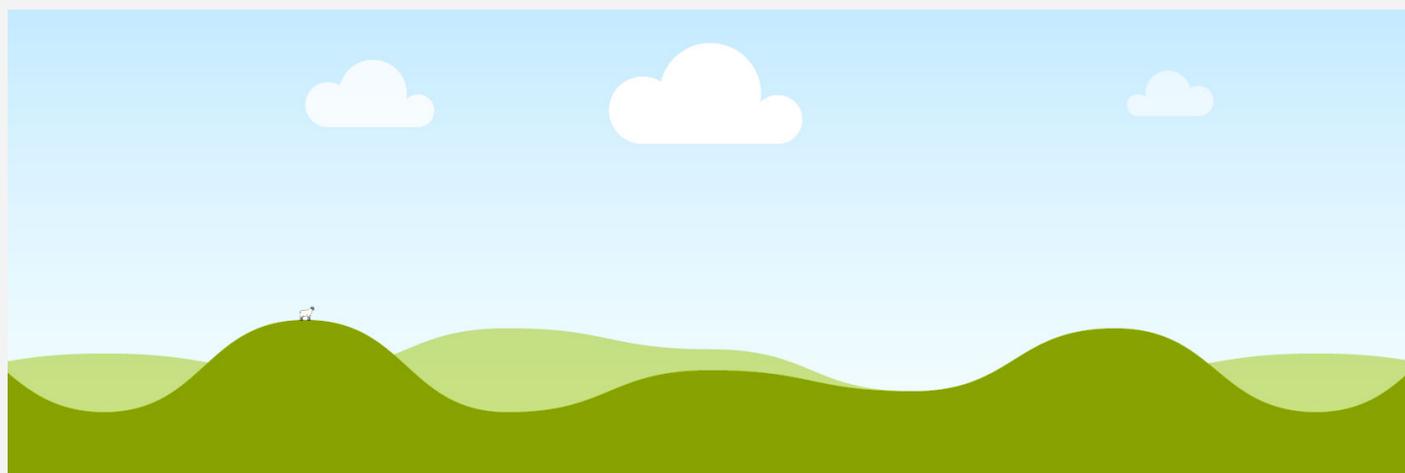
## DIAGNÓSTICO E ANÁLISE

Esta pesquisa tratou da análise dos resultados em função dos objetivos propostos pelo exame das seguintes variáveis: a) competências dos recursos humanos; b) controles preventivos, detectivos, corretivos e diretivos; c) as deficiências de controle interno aumentam à medida que a condição financeira se deteriora; e, d) a divulgação de informações financeiras na internet e o sistema controle interno é assegurada por meio do portal da transparência.

Na variável competências dos recursos humanos, no item existência de servidor efetivo de provimento no cargo de Controlador Interno há o mesmo resultado nos municípios menores e maiores. Sendo que, nenhum dos 8 municípios disponibilizaram pessoal efetivo no cargo de Controlador Interno provido por concurso público. Nessas circunstâncias, infere-se que as prefeituras têm a tendência de não colocar servidor efetivo como responsável pela análise da gestão e conformidade dos órgãos da Prefeitura, ou seja, não se encontra instituído, obedecendo ao referencial normativo, um processo seletivo de pessoal com verificação do conhecimento, habilidades e atitudes necessárias ao referido cargo.

Uma deficiência que é verificada na falta do servidor efetivo no cargo é a falta de preparação antes da nomeação no cargo porque para os servidores efetivos com o edital do concurso ou até antes começa a preparação e a seleção de acordo com as disciplinas cobradas no concurso ou a formação necessária para o cargo e até ocorrem exigência de certidões negativas ou investigação social para ver antecedentes do futuro servidor. Assim, sem esse processo, ou seja, com a nomeação por meio de cargo em comissão não são realizadas seleção de pessoal mais transparentes e na maioria das vezes com falhas a serem verificadas após o andamento dos trabalhos técnicos.

Ademais, nesta variável, quanto ao item tempo de permanência no cargo dispõe-se que a maioria dos controladores internos não permanecem no cargo por mais de 4 anos. Sendo que apenas 1 município entre os menores apresentou o mesmo servidor com mais de 4 anos. Ou seja, independente do orçamento do ente municipal, a rotatividade do cargo também é grande. Assim, pode-se considerar que após a transmissão de mandatos eletivos de Prefeitos perde-se esta competência em pessoal.



Outra constatação, foi que como não se tem a permanência do servidor após o término do mandato do Prefeito, as informações financeiras de modo amplo serão perdidas ou apresentam distorções de apresentação no primeiro de governo do sucessor bem como o novo responsável pelo controle interno não consegue assegurar a integridade ou fidedignidade das informações anteriores. Isso também traz dificuldades até para o gestor a época que responde intimações sobre informações que não tem por vezes acesso já que o responsável pelo controle interno foi trocado pelo novo governo. Portanto, para o novo governo e o governo daquela época os transtornos são grandes.

Também nesta variável, no item participação do controlador interno no envio da prestação de contas ou nas respostas de falhas verificadas, o resultado foi que em apenas 1 município, dos menores, o referido servidor participou da prestação de contas, assinando o encaminhamento de documentos junto ao prefeito. Ademais, o resultado demonstra que esse servidor carece de responsabilidades junto ao processo de prestação de contas. Desse modo, é provável que se subestime as competências que podem ser realizadas por esse servidor.

Assim, as falhas que foram levadas ao conhecimento do gestor à época não são divulgadas ou até não são levadas em consideração na atual gestão. Ou seja, o controle interno não tem como fazer evitar que as falhas voltem a acontecer e as consequências podem ser a repetição por anos e anos do mesmo erro que pode se agravar gerando por vezes prejuízos em uma gestão fiscal responsável.

Sendo assim, pode-se verificar que nos municípios ainda não foi criado um ambiente que favoreça o aperfeiçoamento no item pessoal (competências dos recursos humanos), especificamente para o cargo de controlador interno, o que afeta de modo generalizado a agregação de conhecimentos, habilidades e atitudes nos diversos campos, como contabilidade, administração, direito e economia que podem ser verificados por meio de processo seletivo (concurso público), com a finalidade de criar a boa governança e recompensar os esforços do agente que obedece a Lei.

Na variável controles preventivos, detectivos, corretivos e diretivos, item existência de instrumentos de fiscalização encaminhados na prestação de contas, foi visto que no processo de prestação de contas nenhum dos 8 municípios evidencia qualquer tipo de fiscalização. Sendo que a importância da fiscalização para efetividade do controle (art. 70), incluindo “inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial” (art. 71, IV) foi destacada na seção IX – Da Fiscalização contábil, financeira e orçamentária da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). Assim, o processo de prestação de contas no âmbito desses municípios analisados carece de atuação do órgão de controle interno.

Esse item mostra que o município, pelo menos levando em consideração o que foi apresentado na prestação de contas, não comprova que realizou qualquer tipo de fiscalização de modo prévio, concomitante ou posterior. Sendo que sem essa fiscalização de um órgão que está mais próximo de cada ato administrativo que é realizado no referido ente não é possível melhorar a prestação de serviços públicos aos cidadãos.

No item os pareceres prévios evidenciam falta de controles preventivos, detectivos, corretivos e diretivos dentre os 8 municípios, 7 não atendem, ou seja, não apresentam nenhum tipo de controle, seja preventivo, detectivo, corretivo ou diretivo. Neste caso, os municípios menores apresentaram maiores falhas no quesito. Isso indica que a falta de ações de controle a exemplo de inspeções ficou evidenciada nos pareceres prévios que são encaminhados para julgamento pelo poder legislativo. Portanto, essas ações de controle poderiam evitar um julgamento desastroso das contas de governos municipais.

Pode-se afirmar conforme esse parecer prévio que dentre todos os controles o único que por vezes é realizado, mas após intimações do Tribunal, é o corretivo. Sendo este o que menos tem efetividade na gestão dos serviços públicos ao cidadão, pois este tipo de controle não tem mais como alterar uma realidade na época em que o ato deveria ser feito, por exemplo, quando deveria tomar medidas para cumprir os índices de educação e saúde ou para limitar despesas de pessoal.

Por sua vez, no item normas municipais de controles internos instituídos bem como os responsáveis por cada controle também não foi verificado o item em nenhum dos 8 municípios analisados. Desse modo, tanto os municípios maiores quanto os menores têm realizado seu processo de prestação de contas apenas fundamentado em normas estaduais ou federais. Sendo assim, a realização de fiscalizações e também a prestação de contas de governo provavelmente é realizada sem nenhuma legislação municipal. Por isso, o funcionamento (modo de operar / não instituição) da controladoria de todos os 8 municípios examinados requer a instituição desses processos (fiscalização e prestação de contas) por meio de lei, decreto, resolução, portaria, entre outros normativos.

Por sua vez, ao tratar da variável: as deficiências de controle interno aumentam à medida que a condição financeira se deteriora, no item o balanço patrimonial evidencia disponibilidade de caixa após dedução dos restos a pagar e depósitos/consignações a serem liquidados no exercício seguinte verifica-se que dentre os 8 municípios, 4 evidenciam disponibilidade de caixa. Sendo que dos 4 municípios de menor orçamento, 3 deles não apresentaram disponibilidade de caixa no final do exercício financeiro. Nos 4 municípios de maior orçamento, somente 1 deles não apresentou a referida disponibilidade de caixa. Demonstrando dificuldades financeiras naqueles municípios de menor orçamento.

É provável que a falta de disponibilidade financeira de caixa no final de cada ano em metade desses municípios traga consequências para o cumprimento de despesas no curto prazo. Desse modo, pode-se concluir que se apresenta ao órgão central do sistema de controle a oportunidade de controlar as despesas durante o ano para evitar que insuficiências de caixa causem prejuízos aos serviços disponibilizados à população.

No que tange ao item existência de parecer do Controle Interno que evidencia essa disponibilidade de caixa, foi visto que em regra dos 8 municípios 7 não evidenciaram sua situação financeira em função dessa disponibilidade. De maneira que dos 4 municípios de menor orçamento, em 3 deles o parecer não trata da existência ou não de disponibilidade de caixa. E, nos 4 municípios de maior orçamento, o parecerista não atende ao quesito em nenhum deles. Isso parece demonstrar falta de opinião do Controlador quanto ao tema.

O responsável pelo órgão central do sistema de controle interno não demonstra assim que acompanha a disponibilidade de caixa nos municípios. Evidenciando que se houver insuficiência de caixa serão descontinuados serviços públicos independente de qualquer parecer do controle interno recomendando o uso dos recursos com limitação para evitar essas insuficiências.

Já, no item existência de análise de ACE ou TCEX e parecer de ASC que retrate deficiências nas disponibilidades de caixa, dos 8 municípios examinados a opinião foi de que em 4 deles aparecem deficiências na disponibilidade de caixa, como contrariar norma da Constituição Federal de 1988 ou não encaminhamento de extratos bancários. Sendo que, nos 4 municípios de menor orçamento, 3 deles apresentaram as referidas deficiências. E, nos 4 municípios de maior orçamento, 1 deles apresentou deficiências nesta disponibilidade. Isso, certifica que os municípios de menor orçamento apresentam um quantitativo maior de deficiência, sendo as opiniões dos ACE, do TCEX ou dos ASC do Tribunal.

Desse modo, metade desses municípios examinados não obedecem a normas constitucionais para disponibilidade de caixa. Isso mostra que estes entes subnacionais ainda têm dificuldades em cumprir disposições básicas na administração pública, ou seja, fazer ou deixar de fazer o que está previsto na lei.

Por conseguinte, no item existência de Parecer Prévio que evidencie deficiências nas disponibilidades de caixa foi considerado também que dos 8 municípios pesquisados 4 deles apresentam deficiências na referida disponibilidade. Ademais, do mesmo modo versado no item anterior essas deficiências foram citadas em 3 dos 4 municípios de menor orçamento. E, também foi sabido que em 1 de 3 municípios com maior orçamento foi disposta deficiências na disponibilidade de caixa na emissão de Parecer Prévio. Assim, fica conhecido que na amostra selecionada as deficiências na disponibilidade de caixa influenciam na opinião que é retratada pelo corpo deliberativo do Tribunal.

Assim, as deficiências na disponibilidade de caixa afetam as contas de governo. Sendo assim, a administração pública do ente municipal deverá corrigir falhas na referida disponibilidade. Nesses casos, falhas como essa poderiam ser evitadas se houvesse um sistema de controle interno mais eficiente, eficaz e assim efetivo.

Essas deficiências mostram que as contas dos gestores que apresentam deterioração da condição financeira da disponibilidade de caixa têm pouca atuação do controle interno.

Na variável: a divulgação de informações financeiras na internet e o sistema controle interno é assegurada por meio do portal da transparência, especialmente no item existência de parecer do Controle Interno que dispõe em algum tópico sobre a Transparência Ativa e Passiva disponibilizada no Portal da Transparência foi sabido, em regra, que todos os 8 municípios, tanto de menor quanto maior orçamento, não tratam da referida disponibilização da transparência nem ativa e muito menos da passiva. Sendo, transparência ativa aquela em que os gestores disponibilizam acesso a informações de interesse público ao cidadão que fizer uma busca no portal da transparência. Já, a transparência passiva fica sendo aquela em que o cidadão faz um pedido de informações no referido portal. Por fim, o sistema de controle interno tem por definição: o mecanismo de autocontrole da própria Administração, exercido pelas pessoas e Unidades Administrativas e coordenado por um órgão central, organizado, e em parâmetros gerais, por lei local.” Assim, os órgãos de controle interno desses municípios certificam de modo deficiente que tanto a transparência ativa como a passiva não é relevante o suficiente para tratar no parecer daquele órgão.

Isso corrobora com a necessidade de melhoria do órgão central de controle interno com responsabilidade na manutenção e aperfeiçoamento da transparência ativa e passiva. Para assegurar de forma razoável a transparência fiscal ativa, é necessário que a divulgação das informações orçamentárias e financeiras seja clara, precisa e concisa, proporcionando aos cidadãos meios de controle social.

Além disso, no item existência de análise de ACE ou de TCEX e Parecer de ASC que evidenciem deficiências no Portal da Transparência foi averiguado que dos 8 municípios analisados, em regra 6 municípios não atenderam ao item. Nesses casos, dentre os 4 municípios de menor orçamento anual 3 não atenderam e evidenciaram deficiências segundo as opiniões dos ACE, TCEX ou dos ASC. De modo quase similar, nos 4 municípios de maior orçamento anual nenhum atendeu ao item. Desse modo, as opiniões foram de que a grande maioria desses municípios não atende a transparência ativa, particularmente a transparência na gestão fiscal (Art. 48 e 48-A) da LRF.

Além do que no item existência de parecer prévio que evidencie falhas no portal da transparência foi definido que em geral dos 8 municípios 4 permaneceram com provas de falhas nos respectivos portais da transparência. Sendo que, nos 4 municípios de menor orçamento anual 1 não atendeu o quesito e permaneceu com a referida falha. De modo diverso, nos 4 municípios de maior orçamento anual, 3 deles permanecem sem regularizar esses erros. Ou seja, isso demonstra que o Tribunal de Contas considera de grande importância um sistema de controle interno responsável pela correção dessas falhas para emitir um parecer prévio favorável às contas de governo do município.

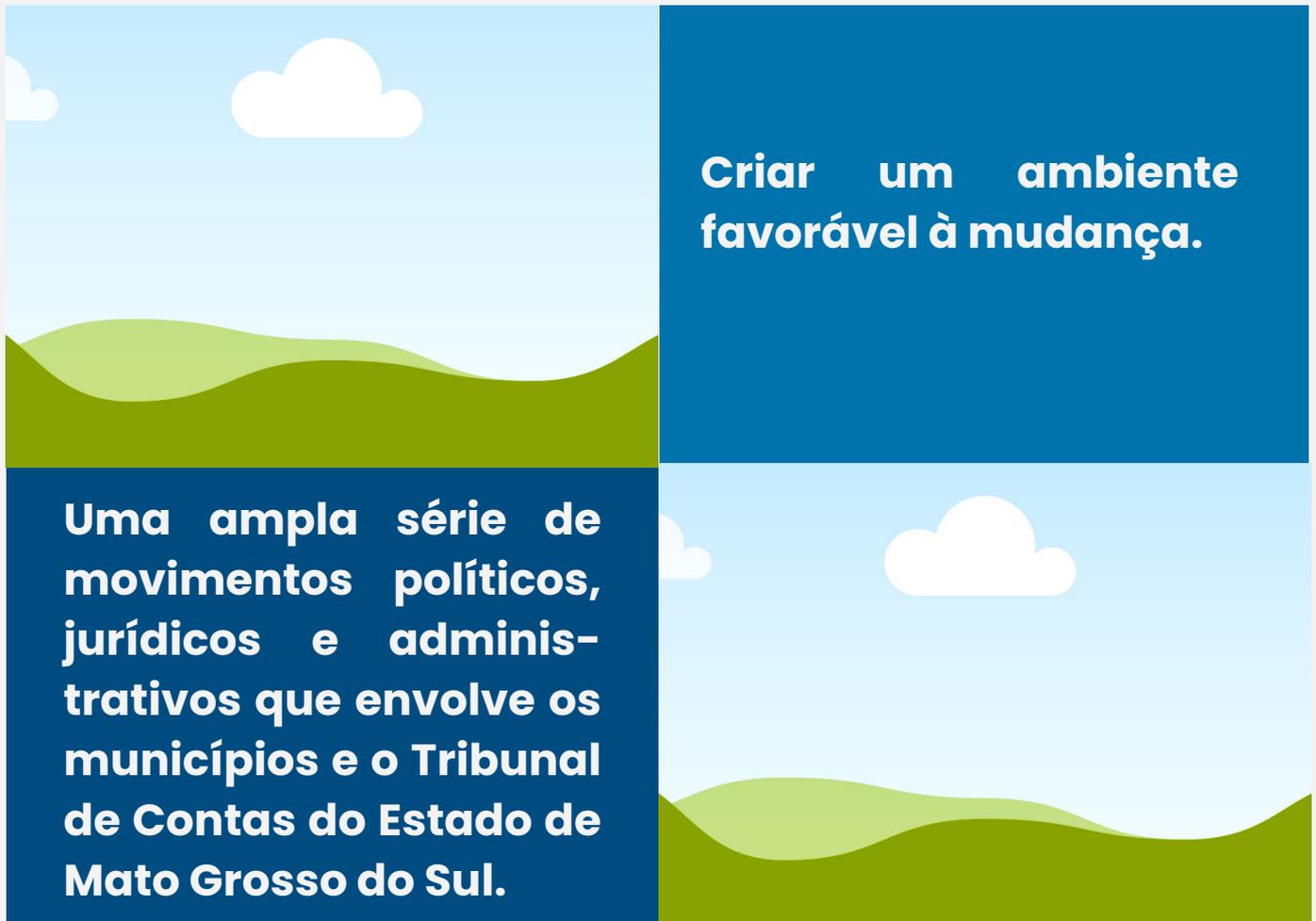
A transparência da gestão fiscal dos municípios teve avanços com a Lei de Responsabilidade Fiscal, mas ainda permanece com atrasos na disponibilização das informações orçamentárias e financeiras da execução do orçamento o que pode deixar deficiências na participação popular nas decisões que os gestores públicos tomam na utilização de recursos públicos.

Enfim, esta variável dispõe que para que haja um controle eficiente dos recursos no processo de prestação de contas o órgão de controle interno tem o papel preponderante de promover um sistema de controle interno que assegure a integridade das informações no portal da transparência do município com o objetivo de garantir ao cidadão informações de interesse público sobre o resultado da gestão das despesas para efetividade do controle social.

Portanto, com base nesse diagnóstico, ou seja, inexistência de um ambiente que favoreça o aperfeiçoamento no item competências de pessoal; bem com falta de instituição de controles preventivos, detectivos ou diretivos e corretivos a cargo do órgão central de controle interno; verificação de que a deterioração da condição financeira aumenta as deficiências do controle interno e vice-versa; e, necessidade de melhoria do órgão central de controle interno com responsabilidade na manutenção e aperfeiçoamento da Transparência Ativa e Passiva é que se apresenta na próxima subseção o prognóstico de intervenção.

“Traduzir necessidades internas em potencialidades externas para ampliar o poder de controle de uma sociedade sobre o seu destino, que é no meu entender a tarefa da política externa, considerada como política pública.”

Celso Lafer,  
(2001, p. 16).



**Criar um ambiente favorável à mudança.**

**Uma ampla série de movimentos políticos, jurídicos e administrativos que envolve os municípios e o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul.**

## PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

Este item tem a finalidade de propor o procedimento para avaliar o sistema de controle interno dos municípios do Estado de Mato Grosso do Sul. Sendo que para isso não basta somente a realização de pesquisas nos entes, mas, uma ampla série de movimentos políticos, jurídicos e administrativos que envolve os municípios e o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul.

Para isso, sugere-se à instituição, a manutenção e aperfeiçoamento das seguintes atividades:

a) por meio de minuta de projetos de resolução para instituição de unidade de controle interno subordinada a Divisão de Fiscalização de Contas Governo e Gestão, com previsão legal das competências, organização e funcionamento no Regimento

Interno do Tribunal de Contas do Estado e composição mínima de 3 cargos de Auditor Estadual de Controle Externo (sendo um de supervisão dos trabalhos) e responsáveis por realizar fiscalização ordinária dos 79 municípios com o objetivo de avaliar (medir) por meio de procedimentos previstos em normativos do Tribunal para auditoria operacional ou de conformidade considerando pelo menos as seguintes variáveis: competências dos recursos humanos; controles preventivos, detectivos, corretivos e diretivos; as deficiências de controle interno aumentam à medida que a condição financeira se deteriora; e, a divulgação de informações financeiras na internet e o sistema controle interno é assegurada por meio do portal da transparência. O resultado dessa auditoria traria subsídios para os Processos de Prestação de Contas de Governo e de Gestão.

Considerando as variáveis acima dispostas terão como resultado a prestação de contas no ambiente interno das prefeituras feita sem solução de continuidade com pessoal efetivo, ou seja, sem perda de memória viva, com uso de processos e procedimentos formais, com redução de deterioração financeira pelo controle de despesas financeiras pela Controladoria Interna bem como pela clareza, publicidade e transparência das informações para controle social.

b) instituir comissão interna do Tribunal de Contas composta por setores estratégicos (Presidência do Tribunal, Secretaria de Controle Externo, Chefia das Divisões de Fiscalização do Tribunal, Ministério Público de Contas com a finalidade de aprovar minuta de Resolução do Manual de Fiscalização dos Órgãos de Controle interno municipais com fins de evidenciar as deficiências e boas práticas administrativas do SCI (BRASIL, 2019);

c) A supracitada comissão também terá a responsabilidade de aprovar minuta de projetos de Lei e de Resolução para alterar a Lei Orgânica e o Regimento Interno do TCE prevendo na Lei e regulamentando que alterar o Regimento Interno, os requisitos mínimos a serem verificados na avaliação do cumprimento de Normas Constitucionais e legais pelo órgão Central do SCI e as respectivas sanções aos responsáveis por esses órgãos no descumprimento da Lei ou de outras irregularidades não comunicadas ou não apuradas junto ao departamento de contabilidade do Ente por meio de Prestação, Tomada de Contas ou Tomada de Contas Especial, a qualquer momento, antes, durante ou após a ocorrência de atos ou fato administrativos.

## INÍCIO DOS TRABALHOS

Comissão do Tribunal de Contas (composta por integrantes da área que vai efetivamente realizar as atividades, representante dos municípios indicado pela ASSOMASUL, das Chefias das Divisões de Fiscalização, da Secretaria Geral de Controle Externo do Tribunal presididas por este último)



prevenir, detectar e direcionar as atividades desenvolvidas nos municípios.

d) instituir e manter, por meio de minuta de resolução aprovada pela supracitada comissão interna, arquivo público permanente para as Divisões de Fiscalização e demais setores relacionados à atividade-fim, estratégica e comunicação do TCE/MS sobre papéis de trabalho e resultados de fiscalização bem como de informações e legislações desses órgãos de controle interno para criar banco de dados de informações para futuras fiscalizações, sob responsabilidade de guarda e atualização da Unidade de Controle Interno da Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e Gestão (BRASIL, 2000; BRASIL, 2011); e) Instituir comissão externa com integrantes do setor público e da sociedade composta por integrantes da área que vai efetivamente realizar as atividades, representante dos municípios indicados pelo Legislativo e Executivo Municipal, órgão de controle estadual e federal diretamente interessados, Associações de classe interessadas, das Chefias das Divisões de Fiscalização, da Secretaria Geral de Controle Externo do Tribunal presididas por este último para institucionalizar o processo de avaliação dos sistemas de controle interno municipais por meio de quatro pilares básicos e questões de avaliação dispostas no quadro 3: a) Do Controlador Interno; b) Das ações de controle em função das competências do Controlador Interno; c) Da relação deterioração financeira e as deficiências ao controle, e, d) Portal da Transparência e o SCI com a finalidade de prevenir falhas na prestação de contas com eficiência, eficácia e efetividade com fundamento na cidadania. Sendo este em caráter inicial com propostas de melhoria de qualidade e quantidade verificadas a cada ano.

Sendo que a comissão terá membros do setor público e privado de fora do Tribunal de Contas que terão funções orientativas na normatização do trabalho de avaliação do SCI municipal e membros de setores do TCE-MS que terão a função de elaboração das normas de avaliação desse sistema.

Por fim, ratifica-se a importância de implantar medidas para promover um ambiente de controle que possa prevenir, detectar e direcionar as atividades desenvolvidas nos municípios, para antes de tudo não deixar os recursos públicos somente com controle posterior e correção de erros que afetam as condições financeiras dos entes para prestar serviços de qualidade.



Prevenir falhas na prestação de contas com eficiência, eficácia e efetividade com fundamento na cidadania.

# SUGESTÃO DE RESPONSÁVEIS PELA PROPOSTA DE INTERVENÇÃO E DATA

## Responsáveis

- Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul;
- Municípios do Estado de Mato Grosso do Sul;
- Sociedade (ASSOMASUL e demais associações interessadas);
- Demais órgãos do Poder Público Municipal e Estadual (MP, Judiciário, Legislativo Municipal)

## Data

A - 2 -> Instituição e Publicação das Comissões Responsáveis pelos estudo e normatização e implantação;

A - 1 -> a unidade responsável pela fiscalização do controle interno vai realizar a obtenção de dados e informações dos órgãos do municípios para compor banco de dados atualizados com base em diligências para mediante avaliação de risco planejar fiscalizações;

A -> a unidade responsável vai realizar auditorias ordinárias nos municípios para aperfeiçoar as Prestações de Contas de Governo.

A + 1 -> Realizar o controle de qualidade para melhorar as próximas fiscalizações.

**Discente:** Marcelo Pereira da Silva, Mestrando.  
**Orientador:** Fernando Thiago, Prof. Dr.

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS).

6 de novembro de 2023.

